



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVII Curso de Especialização em Relações Internacionais

O Desenvolvimento das Medidas de Construção de Confiança entre Brasil e Argentina como Meio de Superação da Rivalidade Regional

Sumaia Árabe Pereira

**Artigo Científico apresentado para a obtenção do
título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília
2016

Resumo

Este artigo científico pretende ser uma releitura sobre a superação da histórica rivalidade regional de Brasil e Argentina, ocorrida nos anos 1980 e 1990. A superação da rivalidade regional contribuiu significativamente para o desenvolvimento da cooperação bilateral e da integração regional. Na década de 1970, houve um recrudescimento das relações bilaterais devido ao desentendimento sobre o aproveitamento dos rios internacionais nas regiões fronteiriças. A superação deste litígio é o ponto inicial para o processo de cooperação que se seguiria; a intenção deste trabalho, entretanto, é questionar o que possibilitou a superação desta rivalidade histórica regional e propor que, em realidade, a cooperação bilateral entre Brasil e Argentina foi desencadeada a partir do processo de desenvolvimento de construção de confiança no campo nuclear, implementada estrategicamente pelos militares argentinos e brasileiros.

Palavras-chaves: Relação Brasil-Argentina, política nuclear, rivalidade regional

Abstract

This paper aims to reinterpret the overcoming of the historical regional rivalry between Brazil and Argentina, which happened in the 1980s and 1990s. The overcoming of the regional rivalry significantly contributed to the development of bilateral cooperation and regional integration. In the 1970s, there was an upsurge in bilateral relations owing to the disagreement about the use of international rivers in the border regions. The overcoming of this dispute is the starting point for the cooperation process that followed. However, the intention of this paper is to question what made this overcoming possible and to propose that the overcoming of the regional rivalry was actually triggered by the development of confidence building measures in the nuclear field, strategically implemented by the Argentinian and the Brazilian militaries.

Key-words: Brazil-Argentine relationship, nuclear policy, regional rivalry

Introdução

Brasil e Argentina possuem um histórico de rivalidades bastante latentes, e as ditaduras militares aguçaram mais ainda essas rivalidades que iriam ser visíveis na competição entre os países para o domínio da técnica de produção de energia nuclear e para o aproveitamento dos rios internacionais da região. Imperava, na relação bilateral entre Brasil e Argentina, a ameaça à soberania nacional e, consequentemente, à integridade territorial.

As tensões tiveram seu cume com a construção da Itaipu-Binacional, que ocasionou, inclusive, o fechamento das fronteiras entre Brasil e Argentina em 1977. A resolução do problema somente começou com conversações tripartites entre Argentina, Brasil e Paraguai, que culminariam no Acordo Tripartite de 1979. O desfecho cooperativo dado pelo Tratado Tripartite possibilitou que Brasil e Argentina passassem a desenvolver relações bilaterais mais cooperativas.

Intenciona-se, com este trabalho, demonstrar que houve intenção dos militares brasileiros e argentinos de estabelecer uma relação de cooperação. Estrategicamente, era preciso eliminar as desconfianças em relação à ameaça à soberania e à segurança estatal. Ao decidirem deliberadamente cooperar por meio do desenvolvimento de medidas de construção de confiança no âmbito da política nuclear, tencionavam abrir espaço para a cooperação em outras áreas, como na econômica. A conjuntura política de transição para o governo civil, e os problemas econômicos que ocasionariam a crise da dívida externa na América Latina fazem parte da percepção de que a cooperação bilateral Brasil-Argentina seria mais benéfica do que a manutenção das tensões.

O desenvolvimento dessas medidas de construção de confiança na política nuclear possibilitou a superação da histórica rivalidade regional. A intenção do presente trabalho é revisar a literatura sobre o tema com o intuito de demonstrar como ocorreu o processo, dando destaque às decisões e ações dos governos militares brasileiro e argentino. Para tanto, o presente trabalho iniciará com a explicação do conceito de medidas de construção de confiança para posteriormente analisar como foi edificada a recente rivalidade regional nos anos 1970 e como essa rivalidade foi superada ao longo dos anos 1980 e 1990.

Conceituação de Medidas de Construção de Confiança

Durante a Guerra Fria, a necessidade das superpotências estadunidense e soviética de evitar a eclosão de uma guerra nuclear promoveu o desenvolvimento das medidas de construção de confiança em acordos militares. Paralelamente, recém-saída da II Guerra Mundial, a Europa iniciou um processo de construção de confiança na área nuclear-militar, que culminou na criação da EURATOM, organização internacional com supranacionalidade para lidar com o desenvolvimento de tecnologia nuclear e pioneira no desenvolvimento de medidas de construção de confiança regionais. O desenvolvimento dessas medidas no cenário internacional está diretamente relacionado à necessidade dos Estados de afastar a nova possibilidade de uma guerra em escala mundial - e com potencialidade de destruição planetária. As medidas de construção de confiança nos Estados europeus inserem-se na lógica de desarmamento, que evoluiu como temática no cenário internacional, principalmente, no período da détente na Guerra Fria. Medidas que afastassem as desconfianças dos Estados em relação ao armamento do outro Estado, o potencial agressor, já eram conhecidas antes do período da Guerra Fria; entretanto o significado dessas medidas como componente para criação de um regime¹ internacional na área nuclear é recente. Em verdade, a existência de medidas de segurança, para dirimir o potencial conflito bélico dos Estados, tornou-se elemento fundamental por causa dos impactos destrutivos das duas guerras mundiais - especial atenção à destruição ocasionada pela I Guerra Mundial - e do desenvolvimento das armas nucleares.

Desenvolver medidas para dirimir a possibilidade de haver conflitos transformou-se em um dos elementos que poderia contribuir com a estabilidade internacional. Essa é precisamente a modificação do foco das medidas de construção de confiança, pois, apesar da existência pretérita, o seu uso como elemento de estabilidade decorre do entendimento pela comunidade internacional de que o conflito bélico deve ser o último recurso a ser empregado. Tal compreensão sobre as medidas de construção de confiança estão inseridas, portanto, não só na lógica de desarmamento que evoluiu na Guerra Fria entre as superpotências, mas também na lógica da ilegalidade da força no cenário internacional, que prevê exceções apenas

¹Utilizou-se o conceito de regime desenvolvido por Krasner, no qual os regimes internacionais são entendidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema.

por legítima defesa ou por meio das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, baseadas no capítulo VII Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão.

A existência de um ambiente anárquico contribui para que os Estados considerem o ambiente internacional inseguro e com possibilidade conflitiva. Mesmo a criação da Organização das Nações Unidas e a previsão da ilegalidade do uso da força não são suficientes para afastar o embate bélico. A anarquia é um elemento incontornável do cenário internacional e, como tal, conduz os agentes estatais ao questionamento sobre a sobrevivência do próprio Estado. Consequentemente, a segurança estatal é condição de sobrevivência do Estado. Quando os Estados estão inseridos em ambientes globais ou regionais de falta de informação, de comunicação e de transparência, a necessidade imperativa de proteção do Estado pode conduzi-los a corridas armamentistas. No contexto da Guerra Fria, o dilema de segurança entre os Estados Unidos e a União Soviética tinha potencialidades de ocasionar uma guerra total, dada as capacidades bélicas das duas superpotências.

This was said at the time of the greatest and most "total" war in history, a war which resulted in the polarization and concentration of power in "super-powers" to an extent never witnessed before. The theory of the anachronism of state and sovereignty, of wars and power politics, simply overlooks the opposite tendency growing out of the technical interdependence of the sovereign units in the world: Faced with this growing interdependence but also with the security dilemma, their attempted way-out is to expand their individual power, economically (in order to be self-sufficient in war), strategically (in order to safeguard its defense requirements), etc. This may be international provincialism, but it is hard to see how to escape it in a still anarchic international world. The facile proposal of the world federalists that all that is needed is to abolish sovereignty by fiat of international law, simply "takes legal symbols for social realities." Such an unrealistic attitude is responsible for what has been aptly called "the unreality of international law and the unlawfulness of international reality. In view of the security dilemma of competing powers, attempts to reduce power by mutual agreement, for instance through disarmament, were bound to fail, even if there had not been additional, economic factors driving them into the direction of imperialism. (HERZ, 1950, 173)

A visão pessimista de John Herz (1950) desconsidera a capacidade de contornar os dilemas de segurança dos Estados e, por conseguinte, de superar o conflito bélico. Historicamente, é possível compreender que o desenvolvimento de mecanismos de diálogo e de troca de informações, bem como os acordos de limitação de armas nucleares na década de 1970 (SALT I e SALT II) entre as superpotências possibilitaram a não ocorrência da guerra entre elas durante a Guerra

Fria, apesar das guerras ocorridas nos países recém descolonizados, que foram financiadas por essas superpotências. Seria pretencioso considerar que o fim da Guerra Fria decorreu somente de tais medidas, pois desconsidera os problemas políticos e econômicos internos da União Soviética e a retomada do prestígio norte-americano no mundo ocidental na década de 1980. É possível, contudo, inferir que os mecanismos desenvolvidos entre as superpotências tiveram determinada importância para evitar que a corrida armamentista incorresse em embate frontal entre as superpotências, contribuindo para que houvesse uma determinada estabilidade internacional.

In the second half of the 1950s a concept with regard to disarmament and arms control was developed by the Soviet Union and the United States, which was characterized by a new approach: the search for partial measures of arms control which were designed to build the confidence indispensable to a secure and lasting peace. After that notion of confidence-building measures had emerged, specific measures in this field began to be proposed at various conferences and arms control negotiations between the United States and the Soviet Union from the middle of the 1950s. However, it was not until 1963 that the first confidence-building measure - the hot-line agreement - could be agreed upon. The next round of negotiations related to confidence-building measures began in the late 1960s and led to agreement between the Soviet Union and the United States on specific confidence-building measures in subsequent treaties at the beginning of the 1970s. (COMPREHENSIVE STUDY ON CONFIDENCE BUILDING MEASURES, 1982, p.14)

Ainda conforme o estudo das Nações Unidas sobre as medidas de construção de confiança, é possível citar a importância do Documento Final da Décima Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas orientado para o desarmamento e para proposições sobre as medidas de construção de confiança. Atualmente, o Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA) considera que o desenvolvimento das medidas de construção de confiança ocorrem tanto em áreas militares quanto em não militares. Elas também podem ocorrer tanto no âmbito multilateral, incluindo-se aí a participação de uma organização internacional, ou no âmbito bilateral, na busca de estabilidade regional pelos países envolvidos rotineiramente em disputas locais. O UNODA é responsável por reportar, relatar e divulgar as medidas estabelecidas pelos Estados, principalmente àquelas referentes aos gastos com armamentos. O UNODA classifica as medidas de construção de confiança em três grandes categorias: medidas de trocas de informação; medidas de observação e verificação; e, por último, medidas de restrição militar.

Ainda no abrangente estudo sobre as medidas de confiança do Departamento de Política e de Assuntos do Conselho de Segurança², ligado ao UNODA, há a reiteração da necessidade de estabelecimento de medidas de construção de confiança para minimizar a potencialidade de conflitos entre os países. Decorre de tais observações que o conflito ou a possibilidade de conflito devem ser preocupações constantes dos países, pois, como já se afirmou anteriormente, é impossível afastar a anarquia internacional e, consequentemente, os dilemas de segurança dos Estados.

Confidence-building measures as a means of lessening tensions and strengthening international security and stability are particularly relevant and necessary among States having a large military build-up and following conflicting policies. Since one of the main objectives of confidence-building measures is overcoming situations of crisis and conflict, States should examine every possibility, however modest, of developing and implement confidence-building measures. This is not only desirable in times of positive political trends, when the internal and external political conditions are especially conducive to the introduction and expansion of confidence-building measures, but appropriate confidence-building measures such as adequate communication channels, including "hot lines", should be provided especially in situations of crisis "here they can have an important stabilizing effect and improve existing instruments of international crisis management. (COMPREHENSIVE STUDY ON CONFIDENCE BUILDING MEASURES, 1982, p.10)

Apesar de o abrangente estudo sobre as medidas de confiança do Departamento de Política e de Assuntos do Conselho de Segurança ser uma das referências nos estudos sobre tais medidas, o documento não promoveu a definição conceitual. Apreende-se da definição sobre quais são os objetivos das medidas de construção de confiança que elas devem ser orientadas para diminuir as desconfianças entre os Estados. As medidas de construção de confiança devem ser implantadas, principalmente, em áreas onde há tensões e hostilidades iminentes, mesmo que não exclusivamente nelas. Para tanto, as medidas de construção de confiança centrar-se-ão em processos de controle de armas, em negociações sobre desarmamento, em processos de verificação e facilitação de disputas e conflitos. Mesmo que não haja uma definição em relatório ou documento, é possível comparar a definição conceitual dada por alguns autores. Simon J. A. Mason e Matthias Siegfried (2013, p.58) consideram que:

² Comprehensive Study on Confidence Building Measures. New York: United Nations Centre for Disarmament, 1982. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudies/PDF/SS-7.pdf>

CBMs can be understood as a series of actions that are negotiated, agreed and implemented by the conflict parties in order to build confidence, without specifically focusing on the root causes of the conflict. Although broader than a purely security oriented definition of CBMs, this definition is narrower than many other definitions of CBMs, as it is focused on *negotiated actions*. The reason for this is twofold: firstly, if CBMs are defined too broadly they can mean anything and nothing, thereby losing their conceptual clarity; secondly, a series of jointly agreed actions is better for building confidence than a single event, a unilateral action or a purely verbal CBM.

Extraí-se do conceito de Simon J. A. Mason e Matthias Siegfried (2013) que as medidas de construção de confiança devem conter uma série de ações, e não um único processo de negociação. É condição fundamental para êxito que as medidas de construção de confiança se afastem das discussões sobre causas do conflito para que não haja o risco de descontinuar o processo negociador. Agrega-se à definição de Simon J. A. Mason e Matthias Siegfried a de Holly Higgins.

Confidence building measures, broadly defined, can be any set of unilateral, bilateral, or multilateral actions or procedures that act to reduce military tensions between a set or sets of states, before, during or after actual conflict. In practice, they function to make the conduct of countries more calculable and predictable, so that states can have certain expectations with regard to the behavior of other states. (HIGGINGS, 1999, p.109)

A definição de Higgins traz a possibilidade de que as medidas de construção de confiança sejam criadas tanto bilateralmente como multilateralmente, com a ajuda de uma organização internacional. Entretanto, tanto a definição de Simon J. A. Mason e Matthias Siegfried quanto a de Holly Higgins abordam um conceito abrangente, o que restringe o objetivo das medidas de construção de confiança a uma perspectiva pontual, de afastar os países do conflito. Seria, portanto, necessário acrescentar mais uma definição em que os objetivos fiquem mais específicos, mantendo-se ainda o objetivo fundamental de evitar ou de afastar novo conflito. Ressalta-se aqui a definição trazida por Marie-France Desjardins, ao revisar o conceito e compará-lo com a sua primeira abordagem feita na Conferência de Helsinque, em 1975.

Reducing misinterpretation, avoiding the risk of surprise attack, and inhibiting the use of force for political purpose soon became recognized as the three main goals of the European CBMs from which a number of intermediary or related objectives could be derived. Identifying a pattern of military activities would increase predictability and promote stability, which in turn could reduce tensions and mistrust and foster mutual confidence. Several variants were formulated along these lines. Most of these goals, of course, went far beyond what the Western governments

had in mind when they proposed the measures. The limited nature of the provisions made meeting any of these objectives almost impossible. Yet, the 1975 Conference concluded with an agreement to hold follow-up review meetings. Thus, not only were CBMs here to stay, but they were to be open to evaluation and possible improvements. (DESJARDINS, 2004, p.09)

Conclui-se, portanto, que as medidas de construção de confiança são uma série de ações negociadas entre partes que já estão em conflito ou que desejam afastar o conflito entre si e devem desconsiderar as causas potenciais ou pretéritas para o conflito, instituir ações na área militar, mas não exclusivamente, com o intuito de reduzir as interpretações errôneas, de evitar o ataque surpresa e de inviabilizar o uso da força para a consecução de objetivos políticos. Essas medidas serão orientadas principalmente nas áreas de comunicação, de construção e de transparência.

Quais medidas serão utilizadas dependerá dos atores estatais ou organizações internacionais envolvidas. No continente americano, é possível verificar que a Organização dos Estados Americanos também contribui para que tais medidas sejam difundidas e implementadas pelos Estados. A Comissão de Segurança Hemisférica, que está diretamente ligada ao Conselho Permanente da OEA, é a instituição responsável por registrar as medidas de fortalecimento e confiança, desenvolvidas pelos países, sem que essas restrinjam a possibilidade do desenvolvimento de medidas de construção de confiança bilateralmente. Entretanto, a Comissão de Segurança Hemisférica postula que os países da OEA devem reportar, por meio de relatório, todas as medidas de confiança desenvolvidas à organização, que está incumbida de registrar e dar acesso público a essas informações.

A Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, ocorrida em Santiago, em novembro de 1995, mais a Declaração de Santiago sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança enumeram um espócio de 11 medidas³ a serem adotadas pelos Estados americanos. A essas 11

³ Cabe citar quais são as 11 medidas de fortalecimento de confiança adotadas pela Declaração de Santiago: adoção gradual de acordos sobre notificação prévia de exercícios militares; intercâmbio de informação e participação de todos os Estados membros no Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e no Relatório Padronizado Internacional sobre Gastos Militares; promoção da elaboração e do intercâmbio de informações sobre política e doutrinas de defesa; Consideração de um processo de consultas com vistas ao avanço na limitação e controle de armas convencionais; acordos sobre convite de observadores para exercícios militares, visitas a instalações militares, facilidades para a observação de operações rotineiras e intercâmbio de pessoal civil e militar para formação,

medidas somaram-se mais 9 medidas⁴ adotadas na Segunda Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de Acompanhamento da Conferência de Santiago, em El Salvador, em 1998. Conforme o documento de Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de 2012, divulgado em março de 2014 pela Junta Interamericana de Defesa da OEA, foram registradas 1231 ações de medidas de fortalecimento da confiança e segurança (MFCS). Os dados foram disponibilizados por 6 dos 27 Estados Membros da Junta Interamericana de Defesa: Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Peru e República Dominicana. Para esse estudo, foram consideradas outras MFCS, totalizando 36 medidas⁵ expostas em uma lista consolidada. Extraí-se

treinamento e aperfeiçoamento; reuniões e ações para prevenir incidentes e incrementar a segurança no trânsito terrestre, marítimo e aéreo; programas de cooperação em casos de catástrofes naturais ou para prevenir essas catástrofes, com base na solicitação e autorização dos Estados afetados; desenvolvimento e implementação das comunicações entre as autoridades civis ou militares de países vizinhos, em conformidade com a sua situação fronteiriça; realização de seminários, cursos de divulgação e estudos sobre medidas de fortalecimento da confiança mútua e da segurança e políticas de fortalecimento da confiança com participação de civis e militares e sobre as preocupações especiais de segurança dos Pequenos Estados Insulares; realização de uma reunião de alto nível sobre as preocupações especiais de segurança dos Pequenos Estados Insulares; e programas de educação para a paz.

⁴ As medidas adicionais de fortalecimento de confiança adotadas na Conferência em El Salvador consistem em estimular contatos e a cooperação entre legisladores sobre medidas de fortalecimento da confiança e de temas relacionados com a paz e a segurança hemisférica, incluindo a realização de encontros, intercâmbios de visitas e uma reunião de parlamentares, a fim de fortalecer esse processo; estender aos institutos de formação diplomática, academias militares, centros de pesquisa e universidades, os seminários, cursos e estudos previstos nas Declarações de Santiago e San Salvador sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, desarmamento e outros temas vinculados à paz e à segurança hemisférica, com participação de funcionários governamentais, civis e militares, bem como da sociedade civil, nessas atividades; identificar e realizar atividades que promovam a cooperação entre países vizinhos em suas zonas de fronteiras; promover o intercâmbio de informação, entre outros, por meio da publicação de livros da defesa ou documentos oficiais, conforme o caso, que permita maior transparência em matéria de políticas de defesa de cada país, bem como sobre a organização, estrutura, tamanho e composição das forças armadas; com o propósito de promover a transparência e com o apoio técnico de organismos econômicos internacionais apropriados, estimular a realização de estudos tendentes a avançar no estabelecimento de uma metodologia comum que facilite a comparação do gasto militar na região, levando em conta, entre outros, o Relatório Padronizado Internacional sobre Gastos Militares, das Nações Unidas; desenvolver um programa de cooperação para o atendimento das preocupações expressas pelo transporte marítimo de rejeitos nucleares e outros rejeitos, bem como de cooperação e coordenação nos foros internacionais pertinentes, para o fortalecimento das normas que regulam este transporte e sua segurança; continuar a apoiar os esforços dos Pequenos Estados Insulares para atender às suas preocupações especiais de segurança, incluindo as de natureza econômica, financeira e ambiental, levando em consideração sua vulnerabilidade e seu nível de desenvolvimento; melhorar e ampliar a informação que os Estados membros enviam ao Registro de Armas Convencionais da ONU, a fim de fortalecer a contribuição do Hemisfério aos objetivos desse Registro, em cumprimento às resoluções pertinentes da Assembleia Geral da ONU; e continuar com as consultas e os intercâmbios de ideias no Hemisfério para avançar na limitação e controle de armas convencionais na região.

⁵ A descrição das medidas pode ser encontrada no documento de Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de 2012, perante a da Junta Interamericana

da comparação dos documentos da OEA que as medidas de confiança podem variar a depender da pesquisa e dos tratados aos quais fizerem referência. Ademais, o documento de Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de 2012 traz a sua própria definição de medidas de construção de confiança (2014, p.1):

As MFCS são todas as ações promovidas pelos Estados, destinados a: prevenir crises e situações de conflito, ao fortalecimento da paz e segurança internacionais; e à promoção do desenvolvimento, criando e proporcionando condições necessárias para uma cooperação eficaz. Os entendimentos advindos dessas ações podem suavizar potenciais ameaças e evitam eventuais situações de atrito, procurando influenciar as percepções de cada Estado sobre as intenções do outro. Sua premissa é a crença de que um conflito armado pode surgir de uma falsa percepção sobre políticas militares nacionais, pela dificuldade para distinguir entre preparativos militares ofensivos e defensivos.

As medidas de construção de confiança assumem importância maior quando os Estados estão de posse de armamentos nucleares, pois a própria existência de armas nucleares modifica a lógica do conflito, como ocorreu com a possibilidade de *mutually assured destruction (MAD)* entre as superpotências estadunidense e soviética. Johan Jørgen Holst (1983), ao citar a definição aportada pela Comissão Independente e Assuntos de Segurança para as medidas de construção de confiança, traz à baila a importância das medidas de construção de confiança na era nuclear.

The normative perspective has been clearly stated by the Independent Commission on Disarmament and Security Issues: "Nuclear weapons have changes not only the scale of warfare but the very concept of war itself. In the nuclear age war cannot be an instrument of policy, only an engine of unprecedented destruction. States can no longer seek security at each other's expense, it can be attained only through co-operative undertakings. Security in nuclear age means common security." CBMs constitute building blocks which could provide operational substance to the notion of common security.

Nenhum país é detentor de armas nucleares na América Latina, região livre de armas nucleares, conforme o Tratado de Tlatelolco. Entretanto, por volta dos anos de 1970, tanto Brasil quanto Argentina eram críticos dos processos de desarmamento engendrados pelas potências internacionais, enfaticamente o Tratado de Não Proliferação Nuclear, como também possuíam programas nacionais de enriquecimento de urânio. No caso brasileiro, a real existência de um programa nuclear nunca foi admitida pelo governo militar. O desenvolvimento de medidas de

construção de confiança na seara nuclear entre Brasil e Argentina permitiu que esses países arrefecessem as rivalidades históricas e que se desenvolvesse o processo de integração econômica regional. As medidas de construção de confiança entre Brasil e Argentina são um caso de sucesso singular por permitirem que os programas nucleares de ambos os países passassem de salvaguardas bilaterais para salvaguardas multilaterais e por permitir que os programas de enriquecimento nuclear de Brasil e da Argentina sejam os únicos no mundo a se submeter a um duplo grau de salvaguardas, dada pela Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade (ABACC) e pela Agência Internacional Energia Atômica (AIEA).

O processo de construção de medidas de confiança na área nuclear por Brasil e Argentina

Antecedentes da relação Brasil e Argentina: período militar, rivalidades e construção da ordem democrática nos dois países

Os Estados nacionais de Brasil e Argentina já nasceram herdando as rivalidade das antigas metrópoles. O relacionamento bilateral desenvolveu-se no curso do embate pela hegemonia regional e teve na região da Bacia do Prata o principal palco de atuação desse embate ao longo dos séculos XIX e XX. Em conformidade com o estudo de Alessandro Candéas (2010), é possível identificar o padrão de relacionamento de Brasil e Argentina entre dois principais polos: de rivalidade e de cooperação. A dinâmica do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina segue uma lógica pendular entre esses dois polos. Em seu estudo, Candéas (2010) sistematiza, em períodos, o relacionamento bilateral de Brasil e Argentina: instabilidade estrutural (1810 a 1898); estabilidade conjuntural e busca de cooperação (1898 a 1961); instabilidade conjuntural com predomínio de rivalidade (1962 a 1979); construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979 a 1988); e construção da estabilidade estrutural pela integração (1988 aos dias atuais). Assim, Candéas (2010, p. 143) assevera que

O relacionamento Brasil-Argentina se inaugura sob o signo da instabilidade estrutural no século XIX, na qual a rivalidade predominou sobre a cooperação; ingressa no século XX em uma fase de sete décadas de instabilidade conjuntural que oscila de forma intermitente entre rivalidade e cooperação; após o salto qualitativo alcançado com os acordos de Itaipu/Corpus e na área nuclear, ingressa, nos anos 1980,

numa etapa de construção da estabilidade estrutural pela cooperação; e avança, na década de 1990 e nos primeiros anos no século XXI, na direção de uma estabilidade estrutural pela integração.

O início da década de 1960 seria marcado pela ascensão dos regimes militares tanto no Brasil quanto na Argentina, o que contribuiu com o recrudesimento das tensões e somente seria minimizado nos governos militares finais. O domínio do poder pelas classes castrenses culminou em preocupação exacerbada com a segurança, principalmente no primeiro governo militar do Brasil. O governo de Castelo Branco preocupava-se com a ameaça do comunismo ao poder constituído interno. As classes militares dirigentes da Argentina preocupavam-se, principalmente, com a possibilidade de o Brasil agir na região como um *hegemon* regional a serviço da potência estadunidense, o que era uma visão distorcida das pretensões de política externa brasileira, mas ajudou a criar um clima de insegurança na região.

A modificação da diretriz da política externa brasileira conduziu a retomada de alguns princípios da Política Externa Independente a partir do governo Costa e Silva, mas não significou que a presença de grupos comunistas seria tolerado interna ou externamente, tanto é que eles foram duramente perseguidos. Moniz Bandeira (2003) e Amado Cervo (2008) são uníssomos em considerar que a preocupação da cúpula castrense com o combate ao comunismo como forma de inserção internacional do Brasil representou um interregno, um ponto divergente das diretrizes tradicionais da política externa brasileira, circunscrito ao governo militar de Castelo Branco. O foco na necessidade de desenvolvimento do Brasil e no uso da política externa como instrumento para esse fim foi a marca predominante desde o governo Getúlio Vargas até os anos iniciais do processo de redemocratização. O abandono da diretriz de fronteiras ideológicas na política externa brasileira significou a reorientação de como seria a inserção regional e internacional do Brasil, apesar de as questões de segurança regional não deixarem de ser uma preocupação dos governos militares no Brasil. Em verdade, a segurança é fator crucial durante o regime militar brasileiro, mas ela não será suficiente para explicar as escolhas de política externa ou mesmo para explicar a inserção internacional ou regional do Brasil.

Portanto, independentemente do regime político, o Brasil ocupava, na América do Sul, uma posição de país-chave, que decorria de condições

objetivas e não de escolha ou adjunção de Washington, conforme tanto se escreveu em Buenos Aires e em outras capitais latino-americanas. Salvo o breve interregno do governo Humberto Castello Branco (1964-1967), seu objetivo, entretanto nunca fora servir como vassalo, instrumento da política de poder dos EUA, em troca de prioridades nos programas de ajuda e assistência econômica e militar. O que o Brasil sempre pretendeu, efetivamente, foi superar o *status* de poder regional e atingir o patamar de grande potência, de acordo com o destino que julgava manifesto em suas dimensões territoriais, demográficas, econômicas e geopolíticas. (BANDEIRA; 2003, p.410)

A preocupação com a segurança pelas elites castrenses argentinas permitiu que se criassem teorias nas quais a aproximação do Brasil com os Estados Unidos seria uma forma de delegar a atuação hegemônica dos Estados Unidos aos Brasil na região sul-americana. Considerando-se apenas o governo de Castelo Branco (1964 – 1967), a interpretação faria sentido, mas está desarticulada dos princípios e diretrizes que orientaram a política externa brasileira desde o governo de Getúlio Vargas. Ademais, a retomada dos princípios da Política Externa Independente, dos quais se evidencia o pragmatismo como o cerne para orientar as ações internacionais, não foi percebida pelos dirigentes argentinos que passaram a produzir teses baseadas no suposto subimperialismo brasileiro na América do Sul. Moniz Bandeira (2003), relembra ainda que não havia o interesse explícito dos dirigentes militares brasileiros de afastar a ideia de que o Brasil era subimperialista. O governo Costa e Silva não mais adotava as diretrizes de fronteiras ideológicas e, em determinadas questões bilaterais, divergia com os Estados Unidos, mas não explicitou a recusa sobre a tese de que os Estados Unidos teriam elegido o Brasil como subpotência regional para a consecução dos interesses ianques. Para Moniz Bandeira (2003), foi essa não recusa que condicionou o pensamento dos militares argentinos e contribuiu para a teoria do subimperialismo, que promoveu a tensão e as desconfianças entre as ditaduras.

Dada as condições de tensões regionais, advindas da percepção errônea de que o Brasil buscava atuação hegemônica na região sul-americana, principalmente em termos militares, novamente emergiu como fator geopolítico fundamental o controle dos rios internacionais que compõem a Bacia do Prata⁶. A rivalidade entre

⁶ A Bacia do Prata estende-se pelos territórios de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia. Os principais rios que a compõem são o Paraná, o Paraguai e o Uruguai, sendo todos eles de curso internacional e que constituem semi-bacias, o que faz da região a segunda maior bacia da América do Sul. Tal importância estratégica e geopolítica é uma dos motivos precípuos de a região ter sido palco de diversos conflitos armados desde a formação dos Estados nacionais e de disputa de hegemonia entre Brasil e Argentina.

Brasil e Argentina seguiu o padrão histórico de disputa dos rios na região sul-americana e desencadeou o contencioso sobre o aproveitamento dos rios que compõem a Bacia do Prata. A cúpula de poder argentina acreditava que a hegemonia do Brasil na Bacia do Prata e, principalmente, que a construção de Itaipu era um projeto deliberado do Brasil para inviabilizar o potencial de desenvolvimento econômico das regiões do entorno de Bueno Aires, ao absorver o potencial elétrico dos demais rios da região⁷.

Antes do presidente argentino Arturo Illia (1963-1966), ainda não havia vingado na Argentina qualquer ideia de integração. A partir da questão do aproveitamento hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata, passou-se a pensar na integração física e nas possibilidades de aproveitamento dos potenciais hidrelétricos. O presidente Arturo Illia propôs ao Brasil, ao Uruguai, ao Paraguai e à Bolívia o estabelecimento de compromissos via tratados para o aproveitamento dos rios da Bacia do Prata, o que foi recebido pelo governo brasileiro com bastante desconfiança. Bandeira (2003) é assertivo ao afirmar que a intenção da diplomacia argentina de institucionalizar o aproveitamento da Bacia do Prata fazia recrudescer ainda mais a rivalidade brasileiro-argentina. Apesar das desconfianças brasileiras e da intenção brasileira de não se vincular a qualquer arranjo jurídico internacional que pudesse diminuir o seu escopo de atuação para o aproveitamento das bacias internacionais, as negociações sobre o aproveitamento dos rios da Bacia do Prata prosseguiram e culminaram, em 1969, na criação da Comissão Intergovernamental Coordenadora (CIC) e na assinatura do Tratado da Bacia do Prata.

A Argentina utilizou a institucionalização do sistema da Bacia do Prata para mediatizar a rivalidade com o Brasil, que nascia da própria “natureza” de suas relações bilaterais, segundo a percepção dominante no governo do general Juan Carlos Onganía (1966-1970). Seu chanceler, Nicanor Costa Mendez, orientou-se pela perspectiva de reconstruir o vice-reino do Rio da Prata, sob a modalidade das fronteiras ideológicas. Com a *Weltanschauung* geopolítica, ele julgava que a Argentina poderia dominar

⁷ À época, foi muito difundida a ideia de que a construção de Itaipu poderia ser uma bomba de água contra a Argentina, que apenas a abertura de suas comportas seriam capaz de inundar a cidade de Buenos Aires. Essa ideia é errônea se considerarmos a distância e a altitude das regiões, não estando, portanto, essa ideia condizente com as preocupações geopolíticas reais; o que os militares argentinos tinham receio era quanto à possibilidade de a construção de Itaipu inviabilizar o potencial de desenvolvimento do parque industrial argentino por causa da diminuição nos recursos energéticos para a região. Moniz Bandeira (2003) chega a afirmar que havia o medo dos militares argentinos de que a construção da usina de Itaipu transformasse a região de Foz do Iguaçu em um polo de desenvolvimento capaz de inviabilizar o processo de industrialização argentino, com capacidade alterar o equilíbrio geopolítico e econômico na Bacia do Prata em favor do Brasil.

totalmente a Bacia do Prata e tornar-se a primeira potência latino-americana, se conseguisse estabelecer sua preponderância sobre o Paraguai e a Bolívia, considerados como *heartland* do Cone Sul. Daí por que privilegiou a realização de projetos com aqueles países, bem como com o Uruguai, pois considerava mais fácil influenciar-lhes a vontade do que entender-se com o Brasil. (BANDEIRA, 2003, p.408)

Moniz Bandeira continua o argumento e demonstra que a preocupação geopolítica estratégica argentina de ganhar hegemonia em relação ao Brasil, no Cone Sul, é determinante para as escolhas dos projetos de produção energética. Foi uma escolha política do governo militar argentino do general Onganía diminuir os investimentos das usinas hidrelétricas de Corpus e Yaciretá-Apipé para dar maior atenção ao projeto nuclear.

Por outro lado, ao adotar o modelo de “integração para dentro”, o governo Onganía se opôs à “integração energética” da Argentina com seus vizinhos da Bacia do Prata e deu prioridade aos projetos totalmente exequíveis dentro do território nacional, em detrimento daqueles cuja execução dependia de entendimento com outro país. Assim, de acordo com este critério, ele paralisou os projetos de Corpus e Yaciretá-Apipé, com o Paraguai, e a construção da represa de El Chocón-Cerros Colorados, apesar da menor potência (1,1 milhão de Kw) e de estar situada a 1.100 km de Buenos Aires, teve preferência sobre a de Salto Grande, distante apenas 400 km, a ser realizada com o Uruguai e, provavelmente, com a participação do Brasil. Ao mesmo tempo, devido ao interesse militar, seus esforços se concentraram na instalação da usina nuclear de Atucha, para a produção de 320 Mw, e no projeto da central de Embalse de Rio Tercero, com capacidade de 600 Mw, a 100 km de Córdoba, ambas utilizando urânio natural (minério de que a Argentina dispunha em abundância) refrigerado e moderado com água pesada. (BANDEIRA, 2003, p.409)

Seja a rivalidade entre Brasil e Argentina resultado da natureza das relações bilaterais, como pensava o chanceler Nicanor Costa Mendez⁸, seja o predomínio da rivalidade decorrência da instabilidade conjuntural do período, como defende o diplomata brasileiro Alessandro Candéas, o contraste entre a vigorosa economia brasileira com a estagnação da argentina contribuía para aumentar as tensões. O Brasil vivia o período do milagre econômico, no qual a necessidade de energia para abastecer o parque industrial era fundamental, principalmente, no centro-sul do Brasil, onde está concentrada a maior parte de sua capacidade industrial instalada. Realmente, havia a necessidade de mais energia e essa necessidade foi considerada como uma meta no governo de Médici. Entretanto, a cúpula castrense

⁸ Nicanor Costa Mendez foi diplomata argentino de carreira e serviu como Ministro das Relações Exteriores no governo de Onganía. Nicanor Costa Mendez pretendia reconstruir o Vice-Reino do Prata e orientou as medidas de política externa dentro do conceito das fronteiras ideológicas.

argentina percebia as intenções brasileiras como ameaça. Para tanto, passaram a agir deliberadamente com o intuito de obstar a construção da hidroelétrica no rio Paraná. A diplomacia argentina utilizou-se de pressupostos de Direito Internacional aplicados ao curso das águas internacionais, requerendo a consulta prévia aos países ribeirinhos como prerrogativa para se iniciar as obras. Como relembrou Miller (2000 apud DORATIOTO, 2014, p. 146)⁹, a diplomacia argentina chegou a buscar a Organização das Nações Unidas, em 1972, para validar o argumento da consulta prévia aos países ribeirinhos, levando a questão à Conferência sobre o Meio Ambiente em Estocolmo. A diplomacia argentina pretendia conseguir a imposição de regras sobre o uso de recursos naturais compartilhados por mais de um país. Apesar de não conseguir submeter o Brasil à consulta prévia, na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1972, a diplomacia argentina chegou ao consenso com a diplomacia brasileira sobre a necessidade de o Brasil informar previamente a Argentina sobre as obras da hidrelétrica.

Argentina e Brasil chegaram a um entendimento durante a Assembleia da ONU de 1972, após um encontro exclusivamente entre os chanceleres Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin em Nova Iorque. O Brasil comprometeu-se não a consultar, mas, sim, a informar previamente a Argentina sobre o projeto binacional da represa hidrelétrica de Itaipu em Sete Quedas. O acordo foi aprovado por unanimidade pela Assembleia da ONU, mas a eleição do peronista Hector Cámpora para a Presidência argentina levou à sua denúncia, por ser considerado prejudicial aos interesses da Argentina. Argumentava-se que Itaipu, conforme estava planejada, prejudicaria a capacidade de geração de energia de Corpus Christi e Yacyretá. Buenos Aires voltou a insistir na necessidade de consulta prévia e Juan Domingo Perón manteve essa postura ao retornar à Presidência em fins de 1973. (DORATIOTO, 2014, p.146)

Com o impasse sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios internacionais da Bacia do Prata, a diplomacia brasileira, por seu turno, fez um esforço de acercamento do Paraguai e do Uruguai e conseguiu isolar os questionamentos argentinos, ao assinar com os outros dois países ribeirinhos tratados de cooperação.

O baixo crescimento econômico argentino associado à opção de política externa de “modelo de integração para dentro” direcionou o presidente Onganía e, posteriormente, os presidentes Levingston e o Lanusse, a desconfiarem e a tentarem

⁹ MILLER, Carina J. *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires: ISEN/Nuevohacer, 2000

objetar a intenção brasileira de construir uma hidroelétrica no rio Paraná. É preciso sinalizar que a estagnação econômica, em que a Argentina estava imersa durante os governos da Revolução Libertadora, dava maior margem para que se considerassem, internamente, que a culpa dos problemas argentinos advinham das atitudes subimperialistas do Brasil.

Apesar da doutrina de rivalidade que condicionou as atitudes da cúpula castrense argentina, a ação militar ofensiva do Brasil em países sul-americanos¹⁰, por meio da promoção de golpes militares contribuiu com a interpretação do comportamento brasileiro na região como subimperialista, da qual a declaração de Nixon¹¹, em 1971, foi um adendo. Como era fundamental concluir as obras para usufruir do potencial hidroelétrico do Rio Paraná, a decisão estratégica do Brasil de atrelar juridicamente o Paraguai foi a saída para o impasse do afastamento da Argentina¹² e da recusa ao pleito argentino de obrigatoriedade de consultas prévias para construção de obras nos rios internacionais da Bacia do Prata. Em 1973, com a assinatura do Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai, que consistia em um Tratado para o Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná, a questão do aproveitamento hidrelétrico estava encaminhada.

No governo Lanusse, a crise política e o forte crescimento do peronismo impulsionaram a retomada das instituições democráticas e permitiu a ascensão de Héctor Cámpora. Ele seria responsável por montar o contexto estrutural interno para a volta de Perón, em 1973, ou melhor, para a vitória Perón-Perón, chapa política composta por Perón e sua esposa, Isabelita. Apesar de os discursos de Perón demonstrarem rivalidade, o que explica a tentativa de Perón de buscar superar o isolamento argentino com visitas e assinatura de tratados com os demais países hispânicos da região platina¹³, também houve em sua presidência possibilidade de

¹⁰ Houve contribuição militar direta e indireta do Brasil aos golpes militares ocorridos na Bolívia (1971), no Uruguai (1973) e no Chile (1973).

¹¹ Em 1971, o presidente Nixon surpreendeu ao declarar que *“we know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent”*.

¹² Parte deste afastamento da Argentina adveio de uma gafe diplomática cometida pelo presidente argentino Lanusse, em uma jantar oficial no Itamaraty oferecido pelo presidente Médici, decorrente da vista de Estado, no qual inseriu em seu discurso, com tom agressivo, trecho criticando o Brasil por prejuízos por causa da utilização do Rio Paraguai sem consulta prévia aos vizinhos ribeirinhos e evocando o direito internacional como meio de solucionar a questão.

¹³ Destacam-se os Tratados do Rio do Prata firmado com o Uruguai e o Tratado de Yaciretá firmado com o Paraguai, ambos para superação de litígios para os limites fluviais e de aproveitamento hidrelétrico.

conversação com Brasil, não concretizadas devido à sua morte¹⁴. A morte de Perón e a consequente chegada da sua vice à presidência de Maria Estela Martinez de Perón (conhecida como Isabelita Perón) desencadearam crise e convulsões internas que culminou na deposição e na prisão de Isabelita pela junta militar em 1976. O governo de Isabelita Perón significou desorientação em termos de política externa, da qual a constante troca de chanceleres é exemplo notório. Nas relações bilaterais com o Brasil, a desordem da política externa de Isabelita Perón levou ao ápice as tensões com o Brasil, destacando-se o fechamento das fronteiras e possibilidade real de enfrentamento militar com o governo de Ernesto Geisel.

A ascensão à presidência do General Videla representou o retorno dos militares ao poder, mas representou também o início de um processo de estabilidade na política argentina. A política externa argentina passou a refletir a conjuntura de forcas sociais estabelecida internamente como base do governo do General Videla.

Destarte, as Forças Armadas voltam à cena política argentina; o regime instaurado pela Junta Militar – integrada pelos comandantes das três armas – delega a presidência ao comandante geral do Exército, Ten Gen Jorde Rafael Videla, que a exerce até 1981. O novo governo dá início ao *Processo de Reorganização Nacional*, que implica na formação de um novo bloco de poder integrado pela burguesia agro-exportadora, o capitalismo transnacional, as empresas monopólicas nacionais e o capitalismo financeiro. Por outro lado, a crise que afeta o populismo peronista facilita a aproximação entre setores internos tradicionalmente antagônicos, como liberais e militares nacionalistas. Esta convergência de interesses permite que a política externa siga duas linhas de ação claramente distintas: a militar e a econômico-liberal. (FARJADO, 2004, p.56)

Para Farjado (2004), o governo do General Videla será o ponto de inflexão na rivalidade entre o Brasil e a Argentina, quando as tensões arrefeceram por causa da resolução do litígio Itaipu-Corpus e da aproximação econômica. A análise de Farjado (2004) permite entender que a modificação da rivalidade à cooperação foi uma decisão estratégica deliberada. Ainda conforme Farjado (2004), a modificação do governo brasileiro, do General Geisel ao General Figueiredo, também significou modificações na política externa brasileira e, principalmente, na relação bilateral com a Argentina. A mudança de visão em relação ao relacionamento bilateral também pode ser creditada à transição política para o regime político civil, que deveria ser

¹⁴ O presidente Geisel e o Perón pretendiam se encontrar para discutir sobre a construção de três represas binacionais (Garavi, San Pedro e Roncador), bem como a utilização do potencial hidrelétrico do Rio Uruguai, mas Perón morreu em julho de 1974, antes mesmo de o encontro ser marcado.

feita pelo General Figueiredo.

Ainda sobre o tema, Vizentini (2004) recorda o estudo de Hélio Jaguaribe sobre a relação de ascensão e declínio de tensões entre Brasil e Argentina no período militar como explicação da rivalidade que permanecia entre os países. Destaca-se a tendência que foi identificada por Hélio Jaguaribe de que tal rivalidade passou a tender, a partir do ponto de resolução dos embates sobre o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, à cooperação.

O padrão pendular, com alternância de colaboração e conflito, identificado por Jaguaribe, parece encaminhar-se durante o governo Geisel para o polo de cooperação. Leonel Itaussu de Almeida Mello sugere que o desfecho da questão Corpus-Itaipu durante o governo Médici produziu uma oscilação na balança de poder regional, de conflito na década de 1960, para a preponderância brasileira no final da década de 1970. Essa preponderância seria resultante de dois fatores: a política de poder na região platina, consagrada pela aproximação comercial, financeira e política dos países de menor desenvolvimento relativo; e a política de modernização conservadora na economia brasileira. Esse movimento favorável ao Brasil permitiu utilizarmos a expressão de Camargo: redefinição e trégua. Convém lembrar, até para que percebamos a importância do período, o que existiam, em ambos os países, ideias geopolíticas que alimentavam a desconfiança mútua. (VIZENTINI, 2004, p. 228)

Os trabalhos de Doratioto (2014), Candeas (2010), Bandeira (2003) e Vizentini (2004) convergem em considerar o Tratado Tripartite de 1979 como sendo o ponto de modificação do relacionamento bilateral, da transição da rivalidade para a cooperação. É pacífico na literatura que o ponto de inflexão é o Acordo Tripartite, entretanto a continuidade do processo de cooperação foi seguido pelos governos militares como um processo deliberado de superação de rivalidade. As cúpulas castrenses brasileira e argentina decidiram cooperar no campo da energia nuclear. A cooperação na seara nuclear seria o elo da cooperação bilateral. Após a inflexão da rivalidade para a cooperação, a aproximação dos dois países vizinhos não foi somente a partir da integração econômica. A integração econômica era vista como meio alternativo necessário para a superação da crise da dívida externa na América Latina nos anos 1980, mas o ponto central que permitiu o desencadeamento da cooperação econômica foi a construção das medidas de confiança no campo nuclear porque essas geraram estabilidade e segurança na relação bilateral. Os governos civis recém-empossados após os períodos militares continuaram uma política deliberada de cooperação na área nuclear, o que permite afirmar que a democratização ajudou

no enraizamento da cooperação. É nesse direcionamento que Ferres (2004) defende que

É relevante perceber que a mudança nas diretrizes de política externa brasileira com relação à Argentina, a partir do governo Figueiredo, esteve baseada numa estratégia de integração regional selada com a assinatura do Tratado de Assunção, no início dos anos 90. Para o governo brasileiro, a integração regional passou a ser a saída mais viável para vencer os desafios impostos pelo sistema internacional e a opção mais concreta de desenvolvimento econômico para os países latino-americanos. Assim, na sua percepção, ao estreitar laços com o vizinho austral no decorrer dos anos 80, a política externa brasileira não somente aumentava a possibilidade de diversificar os vínculos econômico-comerciais com o resto do mundo como aumentava o peso político da América Latina nas negociações com os países desenvolvidos. Não obstante, é importante observar que a estratégia de globalização dos vínculos comerciais foi iniciada por Geisel. A grande mudança do governo Figueiredo foi perceber que não seria possível concretizar uma estratégia de integração regional sem a Argentina.

Após 1979, com o Acordo Tripatite, a integração econômica dos países e as medidas de construção de confiança entre Brasil e Argentina serem desenvolvidas paralelamente. Entretanto, somente a aproximação econômica não seria suficiente para dirimir os dilemas de segurança. Considera-se, portanto, que a explicação de que a cooperação bilateral direcionada para a integração econômica não é suficiente para promover a modificação do relacionamento de rivalidade para a cooperação entre Brasil e Argentina. Ademais, a decisão de direcionar o relacionamento bilateral teria surgido nos governos militares de Brasil e Argentina, tendo como pilar o assinatura de um acordo de cooperação militar, em 1980, que previa que o intercâmbio comercial nuclear por meio das comissões brasileiro-argentina de energia nuclear e a NUCLEOBRÁS, quando da visita do presidente Figueiredo ao general Videla.

Aproximação Brasil e Argentina: o desenvolvimento das medidas de construção de confiança na área nuclear

A ascensão do General Jorde Rafael Videla na presidência da Argentina significou mudança de diretrizes na política externa argentina em relação ao Brasil e foi de fundamental importância para a resolução da contenda na Bacia do Prata. Apesar de considerar a região geopoliticamente estratégica, Videla suspendeu o projeto da represa de Garavi, San Pedro e Roncador, localizadas no rio Uruguai, e não iniciou a construção de Yaciterá-Apipé. Considerava que era necessário,

primeiramente, solucionar a contenda Corpus-Itaipu. A prioridade argentina dada à questão foi fundamental para que se chegasse ao Acordo Tripartite entre Paraguai, Argentina e Brasil em 1979. Houve uma decisão deliberada de ambos os governos militares de aproximação no campo nuclear.

Apesar do forte caráter anticomunista dos regimes militares, a Argentina e o Brasil, em maior ou menor grau, aproximavam-se da URSS, a fim de ampliarem, internacionalmente, sua margem de autonomia relativa, na medida em que suas relações econômicas e políticas com os EUA se tornavam cada vez mais conflitantes. Essa tendência, acentuada na segunda metade dos anos 70, inquietou o Departamento de Estado, cujas preocupações com os rumos da América do Sul recresceram, quando a Argentina e o Brasil, após firmarem o Acordo Tripartite, trataram de sepultar a rivalidade e a hipótese de conflito permanente como vetores do seu relacionamento. Com efeito, em 1980, o general João Batista Figueiredo, sucessor de Geisel na presidência do Brasil, realizou uma visita oficial a Buenos Aires (a primeira de um chefe de Estado brasileiro desde 1935), onde assinou com Videla uma série de protocolos de cooperação, inclusive na área militar, para a fabricação conjunta de aviões – o caça-bombardeio AX e o bimotor CX – e mísseis, e no campo da energia atômica, o que permitiria aos dois países, não signatários do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares, alcançarem mais rapidamente o domínio do ciclo completo de uma tecnologia de fundamental importância estratégica. Esse acordo foi o que, sobretudo, alarmou o Departamento de Estado, porquanto a Argentina também se comprometia a fornecer 240 t de urânio ao Brasil. (BANDEIRA, 2004, p.431)

Concomitantemente, o Brasil também passava por modificações internas. O governo Figueiredo ascendeu ao poder para promover a transição do regime político militar para o regime democrático. No relacionamento Brasil e Argentina, a aproximação Videla-Figueiredo no campo nuclear levou em consideração as posturas uníssonas de Brasil e Argentina contra a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), considerando-o discriminatório, e a defesa do direito soberano de desenvolvimento de tecnologia nuclear. A assinatura do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em maio de 1980, contou com pronunciamento à imprensa do Chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro (VARGAS; EVERTON, 1997), que relembrou a posição coordenada de Brasil e Argentina na década de 1960, quando da assinatura do TNP.

A iminente transição dos governos militares para os governos civis, a crise econômica e o entendimento de ambos os governos de que a obtenção a autonomia tecnológica somente se daria com o desenvolvimento de tecnologia nuclear autóctone contribuíram com a aproximação bilateral. Para tanto, era necessário

quebrar o monopólio das tecnologias sensíveis dos países desenvolvidos. A visita de Figueiredo a Videla culminou na assinatura de diversos acordos, entre eles o acordo de cooperação nuclear supracitado, que previu também o intercâmbio comercial nuclear por meio das comissões brasileiro-argentina de energia nuclear e a criação da NUCLEOBRÁS. Os acordos ajudaram a afastar a ideia de que Brasil e Argentina estaria em meio a uma corrida armamentista na região.

O acordo teve um sentido geral de modo a permitir protocolos específicos que lhe dessem operacionalidade. Na mesma ocasião, foram celebrados um Convênio Básico de Cooperação entre a CNEA e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), outro entre a CNEA e as Empresas Nucleares Brasileiras (NUCLEBRÁS), e um Protocolo de Cooperação Industrial CNEA-NUCLEBRÁS. Estes instrumentos e outros que viessem a ser negociados ao abrigo do acordo dispensariam aprovação dos respectivos Congressos, o que dava ao Executivo maior mobilidade para a condução da cooperação. Um dos resultados mais importantes esperados era a possibilidade de participação da NUCLEBRÁS na construção do terceiro reator nuclear da Argentina, enquanto esta forneceria ao Brasil urânio e outros materiais para combustível nuclear. (VARGAS, 1997, p. 46)

Mesmo com a possibilidade de que houvesse retrocesso na cooperação nuclear por causa da Guerra das Malvinas, a cooperação manteve-se após o final da guerra. Em verdade, a Guerra das Malvinas, em 1982, acabou por aproximar os países ao invés de afastá-los. Em 1983, Argentina obtém domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio. O presidente argentino General Reynaldo Bignone envia uma carta ao presidente brasileiro General Figueiredo, dando ao Brasil conhecimento prévio sobre o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio pelo método de difusão gasosa na usina de reprocessamento de urânio de Pilcaniyeu. Em termos estratégicos, o anúncio prévio ao governo brasileiro serviu para afastar as desconfianças sobre o uso bélico do programa nuclear argentino. Entretanto, a Argentina pretendia que o desenvolvimento da tecnologia nuclear contribuísse para afirmá-la como potência regional e para dar destaque ao processo de cooperação econômica.

Com a transição para a democracia na Argentina e no Brasil, a cooperação nuclear entra em uma nova fase. Logo ao assumir a presidência na Argentina, Raúl Alfonsín criou uma comissão para estudar as atividades da CNEA (Comissão Nacional de Energia Atômica). A CNEA concluiu que programa nuclear argentino previa usos pacíficos da energia atômica e Raúl Alfonsín permitiu a continuidade do programa.

No Brasil, a transição para o governo civil também ocorreu e a chegada de José Sarney à presidência foi fundamental para que se aprofundasse a cooperação na área nuclear. As atitudes conjuntas de Sarney e Alfonsín contribuíram para que as desconfianças da comunidade internacional em relação aos programas nucleares fossem afastados.

Em mais um ato de fortalecimento de construção de confiança, Brasil e Argentina assinaram, em 1985, a Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, em Foz do Iguaçu. A Declaração Conjunta funcionou como um elemento de reativação do processo de cooperação que já estava sendo desenvolvido pelo países na área de integração econômica. Vargas (1997) destaca a importância da Declaração:

A Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, outro instrumento assinado pelos Presidentes Sarney e Alfonsín, em Foz do Iguaçu, em novembro de 1985, foi o primeiro passo para a reativação da cooperação bilateral, que definha especialmente em decorrência da crise da dívida externa, após 1982. Três preocupações ficam patentes na declaração: a importância da tecnologia nuclear para o desenvolvimento dos dois países; o reconhecimento explícito de que ambos enfrentavam dificuldades crescentes no suprimento de equipamentos e materiais nucleares; e a reafirmação dos propósitos exclusivamente pacíficos da colaboração. Para o tratamento desses assuntos em nível operacional, foi criado um Grupo de Trabalho conjunto sob a responsabilidade das chancelarias e integrados por membros das respectivas comissões e empresas nucleares. O mandato do Grupo reafirmava a continuidade do trabalho que fora iniciado sob a égide do acordo de 1980, através do fomento das relações bilaterais no terreno nuclear; e o esforço pela autonomia tecnológica dos dois países, por meio da promoção do desenvolvimento de tecnologia nuclear.

É premente lembrar que a Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear foi assinada juntamente com a Declaração de Iguaçu, que previa o marco da cooperação econômica entre Brasil e Argentina. O desenvolvimento das medidas de construção de confiança na área nuclear ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento da integração econômica.

Já no ano de 1987, foi a vez de o Brasil anunciar a obtenção da tecnologia de enriquecimento de urânio e repetir o gesto do governo argentino, ao dar conhecimento prévio sobre a obtenção da tecnologia em carta enviada diretamente ao presidente Raúl Alfonsín. As medidas de construção de confiança aprofundaram-se com a aproximação dos presidentes Sarney e Alfonsín, com o intuito principal de dar transparência aos programas nucleares desenvolvidos e de afastar progressivamente as desconfianças sobre uso bélico da energia nuclear.

Durante a viagem de Sarney à Argentina, em julho de 1987, outro passo importante na colaboração político-estratégica dos dois países foi dado com a visita à Usina de Enriquecimento de Urânio de Pilcaniyeu. Esta visita fora precedida de outra, por funcionários argentinos, ao Instituto de Pesquisas Nucleares (IPEN), em dezembro de 1986, onde a Marinha do Brasil realizava pesquisas sobre enriquecimento e reprocessamento de urânio, as quais chegariam à produção de urânio enriquecido em setembro de 1986. Tal como Pilcaniyeu, o IPEN não estava submetido às salvaguardas da AIEA. A visita a Pilcaniyeu foi complementada, em 1988, pela de Alfonsín ao Centro Experimental de Aramar, em Iperó, onde se desenvolve a construção de um reator para propulsão de um submarino nuclear. Na ocasião, foi assinada a Declaração de Iperó, que registrou a decisão de incrementar as visitas e intercâmbio de informações, com o objetivo de ampliar o conhecimento recíproco dos respectivos programas nucleares e a transformação do Grupo de Trabalho Conjunto, criado pela Declaração do Iguaçu, em Comitê Permanente. No final de 1988, o Presidente Sarney visitou o Laboratório de Processos Radioquímicos da CNEA, em Ezeiza, destinado à produção de combustível para a usina nuclear de Atucha I e para o reator de água pesada de Embalse, contratado com o Canadá para produção de energia para Córdoba, principal centro industrial argentino fora de Buenos Aires. (VARGAS, 1997, p. 51)

O aprofundamento das medidas de construção de confiança já havia suscitado proposta do Chanceler argentino Dante Caputo de estabelecimento de salvaguardas bilaterais aos programas nucleares, diferentes das salvaguardas da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica). A Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, assinada em 1990, e o Acordo Bilateral para Usos Exclusivos Pacíficos da Energia Nuclear veio na esteira das propostas de aprofundamento das medidas de construção de confiança por meio da implementação de salvaguardas bilaterais. Questionado sobre a proposta de Dante Caputo de estabelecer salvaguardas bilaterais, o embaixador argentino aposentado Adolfo Saracho¹⁵ (2012 apud MALLEA; SPEKTOR; WHEELER, 2015, p. 131)¹⁶ lembrou que:

A iniciativa argentina de propor ao Brasil salvaguardas diferentes das da AIEA -- primeiro regionais e depois bilaterais --, foi informada aos outros cinco partners do Grupo dos Seis. Encontramos um certo silêncio brasileiro. Mas quando houve a reunião do ministro Setúbal com Caputo, a proposta estava inserida na política da argentina. Felizmente, de maneira lenta, mas segura, houve uma reação positiva do Brasil. Nós queríamos chegar realmente a um sistema autônomo, diferente das salvaguardas da AIEA. Sabíamos que não podíamos esperar seriamente uma arma nuclear brasileira. Mas queríamos também dar segurança ao resto dos espectadores, especialmente em um contexto que nós estávamos

¹⁵ Adolfo Saracho foi o primeiro diretor da Dirección General de Asuntos Nucleares y Desarme del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto da Argentina.

¹⁶ MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil* - Uma conferência conjunta entre FGV, ICCS e o Woodrow Wilson International Center for Scholars, Rio de Janeiro, 21-23 de março de 2012. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2015.

promovendo o desarmamento nuclear da União Soviética e dos Estados Unidos, pelo qual tínhamos que dar um exemplo também de que nosso programa era totalmente pacífico. O memorando mencionado aspirava a evitar suspeitas sobre as nossas intenções nucleares. Houve que esperar um tempo para que se decantassem as posições. Para isso, o começo de uma diplomacia presidencial no Brasil foi algo muito importante. Se houve dúvidas a respeito da criação da ABACC, em junho de 1991, vários anos depois, já estava praticamente implementando tudo o que se pediu naquele memorando.

A diplomacia presidencial exerceu papel significativo para a continuidade do processo de construção de confiança no setor nuclear entre Brasil e Argentina. Em 1987, o presidente Sarney visitou as instalações argentinas de pesquisa sobre o enriquecimento de urânio em Pilcaniyeu. Dessa visita, mais uma declaração foi assinada, a Declaração de Viedma, com a intenção de promover a cooperação por meio da integração das indústrias nucleares brasileira e argentina.

Posteriormente, seria o presidente Raúl Alfonsín a visitar as instalações brasileiras no Centro Experimental de Aramar. A visita também rendeu a assinatura de mais uma declaração, a Declaração de Iperó, que pretendia o aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação política e técnica já existentes. Com a Declaração de Iperó, o grupo de trabalho instituído com a Declaração Conjunta de Energia Nuclear foi transformado em Comitê Permanente sobre Política Nuclear, o que deu maior solidez às medidas adotadas.

Adicionalmente, ainda é possível destacar a assinatura de mais dois instrumentos: o Comunicado de Buenos Aires e a Declaração de Política Nuclear Comum. A assinatura desses instrumentos ocorrem em 1990, em novos governos civis no Brasil e na Argentina, Collor e Menen, respectivamente. A transição política não modificou as diretrizes do processo de construção de medidas de confiança no setor nuclear. Pelo contrário, verificou-se o aprofundamento das medidas e, conseqüentemente, das relações bilaterais Brasil-Argentina.

Essas declarações devem ser compreendidas como esforços da diplomacia presidencial para aprofundar a confiança nos programas nucleares e afastar os questionamentos sobre o uso pacífico da energia nuclear. Tanto as visitas quanto as declarações fizeram parte do escopo maior de construção das medidas de confiança bilaterais. Amâncio Jorge de Oliveira e Janaina Onuki (2000) consideram que o aprofundamento das medidas de confiança no setor nuclear foi uma estratégia política brasileira de reinserção internacional do Brasil nos anos 1990. A pretensão

brasileira de afastar as desconfianças em relação ao programa nuclear demonstrava preocupação em apresentar-se como potência pacífica na região. Amâncio Jorge de Oliveira e Janaina Onuki (2000) observam que:

Dentro desse contexto, o Brasil adota diversas iniciativas que fazem parte da nova estratégia de atuação regional (porque dá estabilidade à região e cria laços de confiança entre os países vizinhos) e global (porque inclui a adesão a vários tratados internacionais na área de segurança e porque muda a imagem externa do País), ou seja, primeiro a cooperação com os países vizinhos e, posteriormente, no plano da segurança hemisférica e global, podem ser considerados partes da estratégia de atuação condizentes com um país que pretende se estabelecer como potência regional, de acordo com a definição adotada anteriormente. É nesse sentido que, em 28 de novembro de 1990, Brasil e Argentina assinam a Declaração de Foz do Iguaçu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares, que dá origem à assinatura, em 13 de dezembro de 1991, do Acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas a todos os materiais nucleares e à criação da Agência Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). A estratégia do Brasil é então dividida em duas etapas: primeiro estabilizar a situação com a Argentina e criar laços de confiança e, em seguida, como destaca em entrevista o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “o acordo de cooperação nuclear com a Argentina permitiu que o Brasil, pouco a pouco, fosse também tomando todas as providências de salvaguardas e adesões aos instrumentos de não-proliferação”.

O enraizamento definitivo do processo ocorreria com a institucionalização dessas medidas. A criação da ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade) materializou institucionalmente os mecanismos de salvaguardas nos programas nucleares brasileiro e argentino. A ABACC ficou responsável pela aplicação das salvaguardas em ambos os programas nucleares, pela capacitação de equipe técnica interna e de inspetores e pela cooperação técnica com outras organizações na área nuclear. Ao criar uma organização internacional, porquanto, com personalidade jurídica própria e capacidade de administrar e aplicar as salvaguardas, as medidas de construção de confiança entre Brasil e Argentina passaram a se vincular ao regime internacional de não proliferação de armas nucleares. A ABACC institucionalizou as medidas de construção de confiança nos programas nucleares brasileiro e argentino por meio das salvaguardas bilaterais.

O Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, reforçou o regime regional, ao submeter os programas nucleares brasileiro e argentino às salvaguardas da AIEA. Com o Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, as desconfianças da comunidade internacional foram totalmente dissipadas de ambos os programas nucleares. A instituição de salvaguardas

multilaterais pelo Acordo Quadripartite permitiu o vínculo institucional dos programas nucleares brasileiro e o argentino ao regime de não-proliferação de armas nucleares. A progressiva e deliberada decisão dos militares de estabelecer um processo de construção de medidas de confiança contribuiu para a criação de um ambiente pacífico e estável na América do Sul.

Referências Bibliográficas

ARAVENA, Francisco Rojas; ESPACH, Ralph H. *Strategic balance and confidence building measures in the Americas*. New York: Woodrow Wilson Cent, 1998.

Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de 2012. Junta Interamericana de Defesa da Organização dos Estados Americanos, 2014. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwMGhVcXlsWXgyNFU/edit

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *A arte da pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CANDEAS, Alessandro Warley. *Relações Brasil – Argentina: uma análise dos avanços e recuos*. RBPI, nº 48 (I), 2005.

CERVO, Amado; CLODOADO, Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2008.

Comprehensive Study on Confidence Building Measures. New York: United Nations Centre for Disarmament, 1982. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudies/PDF/SS-7.pdf>

DESJARDINS, Marie-France. *Rethinking Confidence- Building Measures*. Taylor and Francis, 2004.

DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio Prata (1822-1994)*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2014

FERRES, Virginia. *A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80*. Proj. História, São Paulo, (29) tomo 2, p. 661-672, dez. 2004

HERZ, John. *Idealist Internationalism and The Security Dillema*. In: World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira; SOUSA, Valéria de Moura. *O Desafio do Uso da Força e a evolução das Medidas de Confiança Mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL*. Boletim Meridiano, 2013.

MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil* - Uma conferência conjunta entre FGV, ICCS e o Woodrow Wilson International Center for Scholars, Rio de Janeiro, 21-23 de março de 2012. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2015.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. *Brasil, Mercosul e a segurança regional*. RBPI, n^o 43 (2), 2000.

REDICK, John R. *Nuclear Illusions: Argentina and Brazil*. Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, 1995.

REHREN, Alfredo. *Medidas de Confianza Mutua entre Chile e Perú*. Revista de Ciência Política, vol. XXIV, n^o 2, 2004.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR; Alberto Montoya Correa. *As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012)*. RBPI 57 (1), 2014.

SANTAROSA, Felipe Conti. *Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012

MASON, Simon J. A.; SIEGFRIED, Matthias. *Confidence Building Measures (CBMs) in Peace Processes*. In: *Managing Peace Processes: Process related questions. A handbook for AU practitioners*. African Union and the Centre for Humanitarian Dialogue, 2013.

VARGAS, Viera Everton. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL*. Revista Brasileira de Política Internacional. N^o 40 (1), 1997.

WINAND, Érica Cristina Alexandre. *A Segurança Internacional na Política Externa do Brasil: Idas e Vindas do Processo de Construção e Consolidação da Confiança Mútua com a Argentina (1985 – 1994)*. Dissertação de Mestrado Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, 2006.